# AUDIT OF NEW SAR INITIATIVES PROGRAM
# MANITOBA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION
# NIF PROJECT – MB 2/97

## NEAR MISS – POSITIVE LOST PERSON BEHAVIOUR

**November 2000**

## Table of Contents


| | | PAGE |
|---|---|---|
| Executive Summary | | 1 |
| 1.0 | Introduction | 2 |
| 2.0 | Project Description | 3 |
| 3.0 | Audit Findings | 4 |

## *Executive Summary*

NIF funding of $12,413 was approved in March 1997 to undertake a project which would analyse incidents in Manitoba where the subjects were able to get themselves out of a « loss » situation without the need of a formal SAR response.

Our audit was limited to the NIF criteria which related to post project evaluation and communication of results. Neither of the criteria were met for this project as the assignment was never completed. According to the project manager, the estimate of time and money required for an assignment of this magnitude was inaccurate and unrealistic. In addition, the Manitoba Emergency Measures Organization (MEMO) was unable to find additional funding as initially stipulated in the proposal. As a result, a post project evaluation was never performed and the results of the study were never communicated.

These issues are addressed in more detail in this report.

## *1.0 Introduction*

The New Initiatives Fund (NIF), administered by the National Search & Rescue Secretariat (NSS) is designed "to provide funding for projects that will enhance search and rescue (SAR) in Canada." Approved projects are subject to audit as set out in the NIF Guide and the Memorandum of Understanding (MOU) agreed between the NSS and the Sponsoring Department, Province or Territory.

The Near Miss – Lost Person Behavior submitted by the Manitoba Emergency Measures Organization (MEMO) and conducted by the Disaster Research Institute of the University of Manitoba was selected for a partial audit in 2000/01. The project's main objective was to undertake a study on how people behave in « near miss » situations where they are able to get themselves out of a possible « loss » situation without the need for a formal SAR response.

The audit, conducted in October / November 2000, included the examination of two of the seven criteria set-out in the 1995 New SAR Initiatives Fund (NIF) Guides and covered the following:

?? post-project evaluation; and
?? communication of results.

The post project evaluation is to evaluate the project's overall effectiveness and determine to what extent it has accomplished its original objectives. The communication of results involves the communication of the results of the project against predetermined objectives.

This was accomplished by reviewing NSS project records, interviewing NSS staff and consulting with the project manager of the Manitoba Emergency Measures Organization.

The results of our review are summarized in this report.

## *2.0 Project Description*

The proposal was submitted jointly by the Manitoba Emergency Measures Organization (MEMO) and the Disaster Research Institute, University of Manitoba. The project's objective was to gain an understanding of how people behave in "near miss" situations where they are able to get themselves out of a possible "loss" situation without the need of a formal SAR response. This study would result in valuable information for search managers which could impact SAR delivery and help save lives.

The proposal was approved by the NSS in March 1997 and total funding to be provided to undertake this study was set at $12,412.40. The funding consisted mostly of the researcher's salary and travel expenditures and represents 75% of the project's total cost. The remaining 25% was to be funded by MEMO and other funding agencies. The project was expected to be conducted from April 1997 to December 1997.

Quarterly reports submitted indicated that the total funding received was the same as that included in the proposal and that no additional funds were provided to the Manitoba Emergency Management Organization subsequent to December 31, 1997. Quarterly reports were very brief and narrative and did not state specifically that the project would not be completed. At the end of the project they did mention that the money received from NIF had all been spent and that the study had not been completed, however they indicated that additional funding would be obtained and that the study would be completed. The study was started and preliminary data was obtained and individuals were reassigned or left the organization and the study was not continued.

The project was never completed and a post-project evaluation was not completed. As a consequence, the results of the study were not communicated to any outside third party. The estimates of time and money required for this project were too low (the project manager believes that twice the budgeted amount would have been required to complete the project and obtain sufficient reliable data to draw conclusions) and, the search for additional funding from other organizations proved to be futile.

## *3.0 Audit Findings*

The findings are summarized by the criteria contained in the NIF Guide.

### 3.1 Post Project Evaluation

*The sponsoring organization undertakes an evaluation of the project's effectiveness against the objectives established and agreed to at the approval stage. An initial evaluation should be carried out within the time allowed in the project's evaluation plan and the findings submitted to the NSS for review and tabling at a subsequent ICSAR meeting.*

**Findings**

?? Included in the proposal was a statement dealing with the fact that a study of this nature would benefit search and rescue operations across Canada as the data collected would provide a unique perspective in the field of lost person behavior and would result in the creation of valuables statistics. Per the approved proposal, there were several « deliverables » that were to be produced. However, since the assignment was never completed, none of the deliverables have in fact been produced or delivered.

?? Many of the human resources initially devoted to this project were tied up in the Manitoba flood of 1997 and they were unable to devote as much time to the project as initially expected. Furthermore, the MEMO was unable to find additional funding and as such, could not complete the study.

?? Given these unforeseen circumstances, no post-project evaluation was done.

**Conclusions**

The requirement for an evaluation of the project's effectiveness against the agreed objectives has not been met given the fact that the project was abandoned due to lack of funds and resources. However, the MEMO should still have addressed the post project evaluation criterion. They should have reviewed all aspects of the project to determine why the project was unsuccessful. In essence they should have looked at the planning, execution and monitoring of the project and determined where things had gone wrong.

**Recommendations**

**The project was not completed as a result of lack of funding and human resources. Had the proposal been submitted with more detailed information and reviewed in greater detail, it may have been detected at an earlier stage that the projected cost and time to complete this study were unrealistic and not achievable.**

**We recommend for proposals to be reviewed in greater detail and a feasibility analysis be conducted to certify the viability of the projects. We also recommend more thorough quarterly reviews be conducted to ensure projects are on track and will be completed within the projected timeframe.**

**We recommend that "additional funding" to complete the assignment as proposed in the proposal/annex be secured prior to the NSS releasing the funds to ensure funding has been obtained.**

**Finally, we recommend that post project evaluations be conducted in all projects where anticipated deliverables have not been achieved to determine where the project went wrong. If anything, the post project evaluation will highlight weaknesses in the process and will help NSS and the sponsoring organizations develop a stronger reporting model.**

### 3.2 Communication of Project Results

*Communicating the results of projects will be done in consultation with the project sponsor.*

**Findings**

A formal communication plan was not included in the project proposal. Furthermore, no communication of the project results could be made as the study was never completed.

**Conclusion**

The communication of project results criterion has not been met.

**Recommendations**

**It appears that the overall planning for this project was not well conducted. The budget was highly underestimated for a project of this magnitude. We recommend that the sponsoring organization establish a more rigorous approach to planning and budgeting in order to be able to determine what the required funding would be to complete a specific project. This will help them determine whether or not the projects submitted are achievable given the requested funding. This will decrease the chances of NSS providing funds to projects with a low chance of success.**

**We also recommend that the NSS monitor and evaluate the projects more closely in order to be aware of the status of all proposed deliverables. In instances where they fall behind or there is some indication that the objectives will not be delivered, closer monitoring should be imposed and actions initiated to rectify the situation.**

# VÉRIFICATION DU PROGRAMME DES NOUVELLES INITIATIVES DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE ORGANISATION DES MESURES D'URGENCE DU MANITOBA PROJET FNI – MB 2/97

# QUASI-ACCIDENTS – COMPORTEMENT POSITIF DES PERSONNES ÉGARÉES

**Novembre 2000**

## Table des matières


| | | PAGE |
|---|---|---|
| Résumé | | 1 |
| 1.0 | Introduction | 2 |
| 2.0 | Description du projet | 3 |
| 3.0 | Constatations du vérificateur | 4 |

## *Résumé*

En mars 1997, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) approuvait un financement du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage au montant de 12 413 dollars, en vue d'analyser des incidents survenus au Manitoba lors desquels des sujets sont parvenus à se tirer sains et saufs, sans intervention officielle d'une équipe de recherche et de sauvetage, d'une situation où ils étaient « égarés ».

Notre vérification s'est limitée aux exigences du FNI concernant l'évaluation finale du projet et la communication des résultats. Ce projet n'ayant jamais été complété, les deux exigences n'ont pas été remplies. Selon le directeur du projet, l'estimation du temps et des ressources financières nécessaires à une tâche de cette envergure s'est révélée inexacte et irréaliste. Qui plus est, l'Organisation des mesures d'urgence du Manitoba (OMUM) n'a pas pu trouver de fonds supplémentaires, contrairement à ce qui était prévu et indiqué dans la proposition originale. En conséquence, il n'y a pas eu d'évaluation finale du projet et ni de communication des résultats.

Ces questions sont analysées plus en détail dans le présent rapport.

## *1.0 Introduction*

Le Fonds des nouvelles initiatives, administré par le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS), est conçu dans le but de financer « de nouveaux projets qui amélioreront la recherche et sauvetage au Canada ». Tous les projets approuvés font l'objet d'une vérification tel qu'indiqué dans le guide du FNI et dans le protocole d'entente conclu entre le SNRS et le ministère, la province ou le territoire qui parraine le projet

Un des projets choisis en vue d'une vérification partielle en 2000-2001 s'intitule « Quasi-accidents – Comportement positif des personnes égarées ». Il s'agit d'un projet proposé par l'Organisation des mesures d'urgence du Manitoba (OMUM) et réalisé par l'institut de recherches sur les catastrophes (*Disaster Research Institute*) de l'université du Manitoba. Ce projet a pour objectif premier une analyse du comportement de personnes qui se trouvent dans des conditions de « quasi-accident » et sont capables de se tirer seules, sans faire appel à une intervention formelle de recherche et de sauvetage, d'une situation où elles auraient pu se retrouver « égarées ».

La vérification, exécutée en octobre et novembre 2000, a cherché à déterminer si le projet répondait à deux des critères prescrits dans le guide du FNI de 1995 à savoir :

?? l'exécution d'une évaluation finale du projet;
?? la communication des résultats du projet.

L'évaluation finale consiste à évaluer l'efficacité générale du projet et la mesure dans laquelle les objectifs de départ sont atteints. La communication des résultats veut dire la diffusion du bilan des activités en regard des objectifs prédéterminés.

La vérification s'est effectuée au moyen d'un examen des dossiers du SNRS concernant le projet, d'entretiens avec le personnel du SNRS et de consultations auprès du directeur du projet à l'OMUM.

Les constatations du vérificateur sont résumées dans le présent rapport.

## *2.0 Description du projet*

Il s'agit d'un projet présenté conjointement par l'Organisation des mesures d'urgence du Manitoba (OMUM) et par l'institut de recherches sur les catastrophes (*Disaster Research Institute*) de l'université du Manitoba. Il a pour objectif de comprendre le comportement de personnes qui se trouvent dans des conditions de « quasi-accident » et sont capables de se tirer seules, sans faire appel à une intervention formelle de recherche et de sauvetage, d'une situation où elles auraient pu se retrouver « égarées ». Le projet permettrait de rassembler des renseignements précieux à l'intention des administrateurs d'opérations de recherche et ainsi d'améliorer l'exécution des interventions de recherche et de sauvetage et d'aider à sauver des vies.

Le SNRS approuve la proposition en mars 1997, avec un budget total de 12 412,40 dollars qui servirait principalement à payer la rémunération et les frais de déplacement du chercheur. La somme provenant du FNI représente 75 p. 100 du financement total, dont le reste doit être assumé par l'OMUM et par d'autres organismes de financement. Le projet doit être réalisé entre avril 1997 et décembre 1997.

Selon les rapports trimestriels remis au SNRS, le montant total de financement reçu est exactement le même que celui mentionné dans la proposition. L'OMUM ne reçoit aucun financement supplémentaire après le 31 décembre 1997. Les rapports trimestriels sont très brefs et de style narratif et n'indiquent jamais clairement que le projet ne sera pas achevé. À la fin des activités, le rapport trimestriel mentionne que les sommes reçues du FNI sont dépensées en totalité et que l'étude n'est pas complétée, mais que le projet obtiendrait de l'aide financière d'autres sources et serait mené à bonne fin. Les travaux commencent, des données préliminaires sont recueillies et les chercheurs sont affectés à des tâches, mais l'étude s'arrête sans être achevée.

Le projet n'est jamais achevé et l'évaluation finale n'est pas effectuée. En conséquence, les résultats du projet ne sont pas communiqués à des tiers de l'extérieur. L'estimation du temps et des ressources financières nécessaires à la réalisation du projet était trop basse (le directeur du projet croit qu'il aurait fallu doubler le financement pour être en mesure de compléter les travaux, d'obtenir une quantité suffisante de données et d'en tirer des conclusions valables) et la recherche de fonds complémentaires auprès d'autres organismes s'avère vaine.

## *3.0 Constatations du vérificateur*

Les constatations ont trait aux critères d'évaluation finale et de communication des résultats, tels que prescrits par le guide du FNI.

### 3.1 Évaluation finale du projet

*Selon le guide du FNI de 1998 :*

*L'organisme parrain évalue l'efficacité du projet par rapport aux objectifs déterminés et convenus au moment de la ratification de la proposition. Le parrain doit compléter cette évaluation dans le délai imparti selon le plan d'évaluation du projet et soumettre les résultats au SNRS aux fins d'examen et de dépôt lors d'une réunion ultérieure du CIRS.*

**Constatations**

?? La proposition originale contient une déclaration affirmant qu'une étude de ce genre sera utile aux interventions de recherche et de sauvetage partout au Canada, puisque les données du projet offriront un moyen exceptionnel de comprendre le comportement des personnes égarées et mèneront à l'élaboration de statistiques précieuses. Le document d'approbation du projet fait état de plusieurs « produits à livrer ». Toutefois, le projet a tourné court, et aucun de ces produits n'a effectivement été élaboré ni livré.

?? Une bonne part des ressources humaines affectées d'abord au projet a dû servir éventuellement à lutter contre les inondations qui ont frappé le Manitoba en 1997; ces personnes n'ont donc pas pu consacrer autant de temps que prévu au projet. Qui plus est, l'OMUM s'est révélée incapable de trouver des fonds supplémentaires, et le projet n'a jamais été complété.

?? En raison de ces circonstances inattendues, le projet n'a pas fait l'objet d'une évaluation finale.

**Conclusions**

L'exigence d'une évaluation de l'efficacité du projet par rapport aux objectifs convenus n'est pas remplie. S'il en est ainsi, c'est parce que le projet a dû être abandonné en cours de route faute de fonds et de ressources. Cependant, l'OMUM aurait dû quand même respecter le critère d'évaluation finale et examiner tous les aspects du projet afin de déterminer les raisons de l'échec. L'OMUM restait tenue d'évaluer la planification, l'exécution et la surveillance du projet et de déterminer le pourquoi et le comment de son insuccès.

**Recommandations**

**Le projet est resté inachevé à cause d'une insuffisance de fonds et de ressources. Si la proposition du projet avait contenu des renseignements plus détaillés et si elle avait été examinée plus soigneusement, les responsables auraient peut-être pu se rendre compte plus tôt du fait que les prévisions concernant le coût et le temps nécessaires à l'étude projetée étaient aussi irréalistes qu'irréalisables.**

**Nous recommandons que les propositions soient examinées vraiment en profondeur et fassent l'objet d'une analyse de faisabilité permettant d'attester la viabilité des projets. Nous recommandons aussi la tenue d'examens trimestriels détaillés afin de vérifier que les projets avancent comme prévu et seront achevés dans les délais convenus.**

**Dans les cas où la proposition ou l'annexe fait état de « fonds complémentaires » nécessaires à l'achèvement du projet tel que présenté, nous recommandons que ces fonds soient garantis et que l'organisme parrain les ait effectivement obtenus avant que le SNRS verse quelque montant que ce soit provenant du FNI.**

**Enfin, nous recommandons qu'une évaluation finale soit effectuée dans tous les cas où des produits prévus ne sont pas livrés, afin de déterminer quel aspect du projet a fait défaut. L'évaluation permettra, à tout le moins, de mettre en évidence les points faibles du processus et elle aidera le SNRS et les organismes parrains à élaborer un modèle plus solide de présentation de rapports.**

## 3.2 Communication des résultats du projet

*Le parrain du projet collaborera à la diffusion des résultats du projet.*

**Constatations**

La proposition du projet ne contient pas de plan formel de communication. De plus, les résultats n'ont pas pu être diffusés puisque le projet n'a jamais été achevé.

**Conclusion**

Le critère de diffusion des résultats du projet n'est pas respecté.

**Recommandations**

**Il semble y avoir eu défaut dans la planification générale du projet. Le budget prévu était beaucoup trop petit pour un projet de cette envergure. Nous recommandons que l'organisme parrain établisse une approche plus rigoureuse en matière de planification et de budgétisation afin de pouvoir déterminer exactement le financement nécessaire à la réalisation de chaque projet. Ainsi, il deviendra possible de déterminer si tel ou tel projet proposé est réalisable en fonction du financement demandé. Il y aura ainsi moins de risque que le SNRS accorde des fonds à des projets qui ont peu de chances de réussir.**

**Nous recommandons aussi au SNRS de surveiller de plus près les projets et de les évaluer plus soigneusement de façon à connaître l'état d'avancement de tous les produits livrables convenus. Lorsqu'il y a des retards évidents ou des signes indiquant que les objectifs ne seront pas atteints, le SNRS devrait imposer un contrôle plus étroit et prendre les mesures voulues pour remédier à la situation.**